

# 英国児童虐待研究 その2

田 邊 泰 美

1. 序
2. 児童虐待の対応を巡る問題点とその動向
3. クリーブランド事件の問題点とその意義
4. 1989 年児童法の基本理念
5. 児童虐待に関わる諸命令
6. 結 語

「自己の家庭環境を一時的または恒久的に奪われた児童または家庭環境にとどまることがこの者の最善の利益にはならない児童は、国の提供する特別の保護及び援助を受ける権利を有する」<sup>1)</sup>

(児童の権利に関する条約 20 条 1 項)

「締約国は、児童が親、法定保護者その他児童を養育する者のケアを受けている間において、いかなる形態の肉体的または精神的な暴力、侵害または虐待、放任または怠慢な扱い、性的虐待を含む不当な処遇または搾取等から児童を保護するため、立法上、行政上、社会上及び教育上適切なあらゆる措置をとらねばならない」<sup>2)</sup>

(児童の権利に関する条約 19 条 1 項)

## 1. 序

1989年11月、国連において「子どもの権利条約」<sup>3)</sup>が採択された。「子どもの最善の利益」をなによりも尊重し、子供を権利保障の客体ではなく権利の主体として捉え、12条で子どもの意見表明権が明記されたのは画期的である。

世界的な人権尊重の流れのなかで、英国においても同年11月児童法が成立した。もちろん国内での児童虐待事件、とりわけクリーブランド事件では性的虐待の診断方法や法的措置（裁判所命令の適用）を巡って論争を巻き起こし、この事件が1989年児童法の成立に拍車をかけたのは言うまでもない。

「法的手段に訴えることなく、児童は家族の中で養育されるのが最善である」というのが1989年児童法の基本理念であり、児童が家族から離れて地方自治体の養育を受ける場合、可能な限り（児童の福祉を損なわない限り）親との接触を確保する義務が地方自治体に課せられた。つまり親と地方自治体の優れた協調関係の下で児童を養育しようとする姿勢が伺える。

児童虐待事件を巡って常に論争的になるのは、親と児童の諸権利のバランスである。国家の干渉を受けることなく児童を養育する親の権利と、国家の保護を受けながら家族の中で養育される児童の権利があり、バランスが一方に傾くと親の人権を無視した予防的介入や他方に傾くと不幸な虐待死事件を招くことになる。

1989年児童法は、親と児童の諸権利のバランスという緊張関係をはらみながら、親にスティグマを付与することなく、地方自治体がニードのある児童にサービスを提供（虐待の予防）するという難問に、真っ向から挑戦しているのである。

## 2. 児童虐待の対応を巡る問題点とその動向<sup>4)</sup>

1948年児童法は混乱していた児童福祉行政を統一すると共に家庭のもつ役割を改めて重視する契機となった。以降シーボーム再編成までの一連の流れは「予防」と「家庭における養育」の重視の2点であったといえよう。つまり家

庭崩壊を予防し児童を家庭から引き離すことなく既存のサービスを調整して対応するのが目的であり、シーボーム再編成は家族福祉サービスとジェネリズムの確立であったといえる。このような脈絡の中で虐待事件のもつ意義を捉えてみたい。

児童虐待が社会問題として認知される契機になったのがマリア・コルウェル事件である。この事件では、本来ならば里親のもとで過ごしたほうがマリアにとって最適であるにも拘らず、実親の要望どおりに自宅へ帰したことが虐待死を招くことになった。各諸機関の協力（調整）関係の失敗やソーシャルワーカーの専門性が批判の矢面にさらされたが、次のような背景にも十分注意を払う必要がある。①親子の血縁関係を重視し親権が優先される社会的風潮が強くなり、②地方自治体は親が子を引き取りに来る場合それを拒否する権限はなく、子の福祉に反しないかぎり親のもとへ帰すように努力しなければならなかった（1948 年児童法第 1 条第 3 項）<sup>5)</sup>、のである。「家庭における養育」という概念は親権という問題をはらみながら事態を一層複雑なものにしていたのである。マリア・コルウェル事件は次の 2 点においてそれ以降の児童虐待への対応に大きなインパクトを与えたと筆者は考えている。

- ① 「児童の人権尊重」、つまり「親権の優先」から「児童の権利を重視」する方向を明確にしたこと。
- ② 「家庭の役割の再検討」、つまり虐待問題を扱う場合「家庭における養育」という概念にこだわるのは危険であること。たとえば血のつながった実親よりも心理的つながりの強い養親の方が児童の健全な発達にとって重要であるという問題提起。

つまり、児童の権利を重視（親の虐待からの保護）し、家庭における養育にこだわらず（親から子を引き離す）そして虐待を予防するために、マリア・コルウェル事件以降、安全地命令（Place of Safety Order）<sup>6)</sup>が急増していった。1974 年には 353 ケースだったのが 75 年には 596 ケース、そして 77 年には 5876 ケースとなる。しかも実際に虐待があつて（あるいはその疑いが極めて高い）緊急に親から引き離すのではなく、虐待の予防もしくは調査という理由で頻繁に発給されていったのである。<sup>7)</sup>

1980年から84年にかけて安全地命令の発給数はやや減少傾向にあったが、ジャスミン・ベックフォード事件以降、1985年を境に安全地命令がまた極端に急増<sup>9)</sup>している。安全地命令の発給は①児童の人権保護（虐待からの予防）と②親の権利を無視した国家の家族への強制介入という相反する概念を一身に宿らせることになったのである。つまり「児童の人権尊重」を強調する余りに、親子関係（家族関係）に十分配慮せず安易に児童を家庭から引き離してしまったのである。虐待問題に限っていえば、皮肉にも「予防」と「家庭における養育」という概念は全く矛盾するのもであり、さらにこの両者の緊張関係（高度の専門性が必要）のもとでシーボーム再編成以降のジェネリシズムが対応できるのかという問題もでてきた。

安全地命令や強制命令（ケア命令）は虐待を予防するという点では有効であるが、余りにも安易に親から子を引き離し「家族の絆」を無視してしまったのではないかという反省もでてきた。安全地命令や強制命令が出されると、親とソーシャルワーカー（地方自治体）は険悪な関係になる。しかし虐待を家庭内の問題として捉え一時的に親から子を引き離す場合があっても、親が養育責任を果たせるようになれば親の許に子を返すと言う原則にたてば、地方自治体と親の協調関係の下で養育責任を双方で分担していくべきであるという「家庭福祉」を見直す動きがでてきた。

1983／84年の下院社会福祉委員会報告『養護児童』<sup>9)</sup>では、要保護児童に対して家族的ケアを中心に対応していくことが確認された。さらに1985年黄書『児童ケア法の再検討』<sup>10)</sup>では①適切な限り児童とその親は、両者に提供されるサービスの諸決定に関与するのが望ましい②児童に関する裁判所手続において、通常親は異議申し立てをする正当な権利（the *ture* contestants）がある③ケア手続の第1の目的は、児童にとって最善の結果をもたらすことである、という基本要件が踏まえられた上で、児童の利益、親の利益といった2元論的な見方はやめ、児童は親より養育を受けるのが最善であり、親が自らの責任を果たせない場合、それが果たせるよう彼らを援助すべきである。例えば家庭から児童が引き離されることがあっても児童と家族との繋がり（接触）を維持し、親とのパートナーシップに基づいて児童をケアし、いずれは親の許へ返す（児

童の福祉に反しない限り) 方向が確認された。そして 1987 年『児童ケア及び家族サービスに関する法』<sup>11)</sup>では、児童養育の第一義的責任は親にあり、親が自らの責任を果たせるよう国家が援助することで未然に家庭崩壊の危険性をなくすることができるならば、そうすべきであるとされた。また援助の必要な家族へのサービスは、親とのパートナーシップに基づく「任意の取り決め」が中心に据えられ、85 年黄書と同様に家庭から児童が引き離された場合でも家族との繋がりを維持し、子の福祉に反しない限り速やかに親の許へ返すことが確認されたのである。

このように理念としては虐待を家庭内の問題として捉え、親と地方自治体との協調関係の下で対応していこうとする姿勢が見られる一方で、現実には安全地命令が 1985 年を境に急増していく。そしてこの理想と現実の狭間で上述したような問題点をすべて凝縮した形で現われたのがクリーブランド事件である。

### 3. クリーブランド事件<sup>12)</sup>の問題点とその意義

本事件の特徴は今までのような児童虐待死事件に関するものではなく、児童の保護を第一の目的とし虐待(性的虐待)を予防するために講じられた施策において生じた問題を検討している。本事件では児童の保護と親の権利という両者のバランスの問題が極めてクローズアップされることになり、具体的には安全地命令をめぐる問題として捉えることができると思われる。

緊急に児童を虐待から保護あるいは予防する場合、安全地命令は有効である(クリーブランドでは 1987 年 1～7 月の間に 276 も発給されその内 105 は 28 日間であった)<sup>13)</sup>。しかし予防を強調する余り、決して緊急でもないケースに対しても発給(乱発)されたのは事実である。性的虐待の疑いがあるとされ安全地命令が発給されると、児童は親から引き離され病院に入院させられる。親は不服申し立てをする権利もなく、児童とのアクセスは禁止(ほとんどのケース)もしくは制限されてしまう。1980 年児童ケア法では安全地命令の段階では児童は地方自治体のケアの対象ではないことが明記されており、法解釈上、親は親権をもっており児童とアクセスできるはずである<sup>14)</sup>。クリーブランドで

は1987年以前は安全地命令が発給されても地方自治体は親のアクセスを全面禁止することはなかった。つまりアクセスが全面禁止された安全地命令の期間（28日間）は、「ケア手続」をするために裁判所に提出できる（立証能力のある）証拠を収集するのが目的で使われており（disclosure work）<sup>15)</sup>、親や本人の同意なく児童が何回も面接や医療検査等を受けた可能性が大きい。とりわけ性的虐待という特殊な問題を扱うだけに、児童の心理的負担を考えれば慎重な配慮が必要であるが、それが欠けていたと批判されてもしかたがないであろう。

このような結果を招いたのは、虐待の予防を強調する余り親と児童に対する配慮が欠けていたのが原因であるが、より根本的にはソーシャルワークが抱えている問題つまりシーボーム再編成にまで遡る必要があると思われる。シーボーム報告では「コミュニティを基盤とする家族志向サービス」（community based and family oriented service）が提唱されたがその内容は明確に定義されておらず、シーボーム再編成以降地区チームにある程度権限が委譲されるが、ジェネリック・ソーシャルワーカーが家族内の特殊なニーズ全てに対応していかなければならなくなった。<sup>16)</sup> ピンカーの指摘のとおり、シーボーム改革は本来的には両立不可能な課題、つまり大規模で合理的な行政機構を作り上げ、その枠内でフォーマルな行政手続きに従って職務を遂行することが求められる一方で、平等・自治・分権などの理念に基づいて地域社会のインフォーマルなネットワークに積極的に関わりをもつことを求めている<sup>17)</sup>。このようなソーシャルワークに対する過大な期待が専門性の希薄化を招き、それが虐待への対応の遅れもしくは過剰介入、クリーブランド事件では無制限な安全地命令の発給（過剰介入）をもたらしたと考えられよう。

クリーブランド事件報告書の勧告では、親と児童を虐待の「加害者——被害者」という枠組みで捉えず、どちらも「地方自治体のサービスの利用者」という視点から勧告されているのが特徴で、児童については「意見表明権」を親については「虐待の疑いがもたれた場合の人権保護」に重点がおかれているようである。親と児童に対する勧告の中で重要と思われるものを以下で取り上げてみたい。

（児童）<sup>18)</sup>本報告書では、「児童は一人の人間」（a person）であって関心の対

象物 (an object of concern) ではない」と明確に述べた上で、以下の勧告を行っている。

- ① 児童に事態の進行状況を説明する必要が大人にはあることを専門家は認めている。児童には年齢に応じた適切な説明を受ける権利、家庭から引き離されている理由を教えられ、今後自分の身に起こることについて何らかの知識を与えられる権利がある。
- ② 専門家は守れない約束を児童とすべきではないし、裁判所手続きの可能性に照らして、秘密裡に語ったことは秘密のままにしておけるという約束を児童とすべきではない。
- ③ 専門家は常に児童が話さなければならぬことに注意深く耳を傾け、児童が語ることを深刻に受け止めるべきである。
- ④ (裁判所) 手続きの間、児童の意見と希望、とりわけ自分達の身に起こることに関する意見と希望は、彼らの諸問題に関与する専門家によって考慮されるべきである。
- ⑤ どの裁判所がそのケース (児童虐待) を扱うにしても、児童の意見と希望が裁判所に伝えられるべきである。しかし我々は児童の希望を最優先すべきだと示唆しているのではない。
- ⑥ 児童には証拠収集の為に繰り返し医療検査を受けさせるべきではない。適切であるなら年齢と理解力に応じて、如何なる医療検査あるいは写真撮影がなされる場合にもそれに先だって児童の承諾が得られるべきである。
- ⑦ 児童には同じ目的の為に度重なる面接及び摘発 (probing)・対決 (confrontational) 形式の「暴露を目的とした」(disclosure) 面接を受けさせるべきではない。そのような面接自体児童にとってダメージや危害となり得るからである。面接がビデオで記録される前に可能な限り児童の承諾が得られるべきである。

(親)<sup>19)</sup>

- ① 親には送致された他の如何なる児童の家族との同様の丁寧な対応 (courtesy) が与えられるべきである。このようなことは児童への性的虐

待の疑いに関する調査の全側面に適用され、当該家族に関与する全ての専門家によって認知されるべきである。

- ② 親には調査の各段階で当該児童を扱う専門家（医者、警察、ソーシャルワーカー）から、情報が提供されるべきであり、適当な場合には専門家から意見を求められるべきである。親には事態の進行状況を知り、講じられている諸手段（step）を理解し得よう援助を受ける権利がある。
- ③ 社会福祉部は重要な諸決定は全て文書にして親に確認すべきである。親はなされた諸決定の意味が理解できないこともあり、諸決定を文書化したものを法律家に見せる機会をもつべきである。
- ④ 親は自分達あるいは子に関する如何なる諸決定に関しても、上訴あるいは不服申し立てを行う諸権利があるということを常に助言されるべきである。
- ⑤ 社会福祉部は調査の間当該家族を支援するよう常に努力すべきである。親はこうした困難な時期に孤立および当惑したまま放っておかれるべきではない。
- ⑥ 安全地命令に関する親へのサービスには、本命令の意味、親の立場、親の責任と権利の継続性、法律相談を受ける為のアドバイスに関する文書による説明が含まれるべきである。

このようにクリーブランド事件は、親と児童の有する諸権利のバランスに配慮しながら虐待を予防するという難問を突きつけてきたのであり、この難問に真っ向から挑戦したのが1989年児童法であった。

#### 4. 1989年児童法の基本理念

1989年児童法は、公法と民法を統合した包括的な法律であり、1985年以降の虐待事件とりわけクリーブランド事件が本法成立に向けてその加速度を大いに高めたのは言うまでもない。本法の特徴は、児童虐待の問題に絞ってみた場合<sup>20)</sup>、要保護児童（被虐待児）へのサービスが、児童、親、地方自治体の間での優れた協力関係の下で行えるように裁判所が児童の処遇に対して積極的に介



入<sup>21)</sup>してきたことである。今まで地方自治体（社会福祉部）は児童保護行政を進めるにあたって裁判所を利用する（命令の発給）傾向が強かったが、裁判所が児童の処遇に介入してきたことは、「児童にとって最善の利益となる」という前提を踏まえた上で、児童（虐待から保護される権利）、両親（地方自治体の不当な介入を受けずわが子を養育する権利）、地方自治体（虐待から児童を保護する義務）の3者が有する諸権利・権限のバランス・チェックを意味しているであろう。本節では1989年児童法の基本的理念と裁判所の果たす役割を概説し、次節で児童虐待に関する諸命令（公法を中心）を考察していくことにする。

- (1) 本法の基本的理念は、法的手続きに訴えることなく児童は家族の中で親より養育を受けるのが最善であり（家族福祉サービスの重視）、地方自治体の義務として、①児童とその家族を支援すること、②児童が地方自治体の養育を受けている場合、児童の利益に反しない限り家族のもとへ帰し、そこで養育が受けられるように配慮すること、③児童が家族から離れて養育を受けている場合、できる限り親との接触を保証すること、が挙げられる<sup>22)</sup>。これらの基本的理念は本法より新たに導入された「親責任」（parental responsibility）という概念をさらに考察することで、より明確になるものと思われる。

「親責任」とは従来の「親権」（parental right）に代わる新たな概念であり、児童及び彼（女）の財産に関して、法により当該児童の親が有するすべての権利、義務、権限、責任、権威のことをいう（3条1項）。しかし裁判所命令等によって「親責任」がある人に与えられたとしても、その人が法律上その児童の親もしくは親戚となる訳ではない。親以外の人が「親責任」を獲得する場合、後見人の私的指名（private appointment）か裁判所命令（居住命令、ケア命令、緊急保護命令、後見人指名命令）によらねばならない<sup>23)</sup>。さてここで注意すべきことは、「親責任」が与えられたという事実は、親の「親責任」が剥奪されてそれが移されたのではない。たとえば裁判所命令とりわけケア命令が出された場合、地方自治体に「親責任」を有する人の行動範囲を規制する権限が与えられるので、その

指示に従わねばならないが、「親責任」が剥奪される訳ではない。ケア命令がだされた場合、1969年児童少年法では親の「親権」が地方自治体に移されたが、1989年児童法では親は「親責任」を有しているのが大きな相違である。

つまり、児童は家族の中で親より養育を受けるのが最善であるが、やむをえず家族から離れて地方自治体のサービスを受ける場合、できる限り親と地方自治体の合意に基づく「任意」の取り決めで行うべきであり、たとえば「強制」命令（地方自治体と親の間で「親責任」の共有）によるものであろうと、親は地方自治体のパートナーとして児童の養育に参加し、家族のもとに帰するのが児童の福祉と一致する限りすみやかに家庭復帰できるように努めるのが地方自治体の義務とされているのである。

(2) 本法の1条1項では裁判所が児童の養育、あるいは児童の財産管理もしくはそれからもたらされる収入の利用法に関する問題について判断を下す時、児童の福祉を最優先（paramount）して考慮すべきである、と明言され、さらに1条3項ではその判断基準となるチェックリストが以下のように掲げられた。

- (a) 当該児童の確認できる希望と感情（年齢と理解力に応じて考慮すること）
- (b) 児童の身体的、情緒的、教育的ニード
- (c) 環境の何らかの変化が児童に及ぼし得る影響
- (d) 児童の年齢、性別、背景及び裁判所が関係あると考える何らかの特徴
- (e) 児童が被った、あるいは被る危機にある何らかの害
- (f) 親の何れか、及び裁判所が当該問題に関係があると考えた親以外の者が児童のニーズを充足し得る能力の程度
- (g) 問題の手続きの際に本法により裁判所が利用できる権限の範囲、

である。この原則は民法のケースだけでなくケア命令・指導監督命令を発給する場合にも該当する。つまり要保護児童（被虐待児）に対するサービスは、できる限り親と地方自治体の合意に基づく「任意」の取り決めにすべきであり、たとえばケア命令が申請されその前提条件が立証されたとし

でも裁判所は直ちにケア命令をだすのではなく、この命令が児童の福祉に積極的に貢献し、児童にとって最善の利益となるかを確認してからだされるべきであり、もし最善の手段が別にあると裁判所が判断したならそれをだしてもかまわない（次節参照）。裁判所は児童の福祉に関して積極的な役割を果たすのである。

ここでチェックリスト①の児童の意見表明権について少し触れておきたい。本法では、児童の問題を扱う手続きであれば何であろうと、裁判所には保護観察官（通常は裁判所福祉官）もしくは地方自治体に福祉報告書（welfare report）（7条）の提出を要請し、児童の希望と感情が考慮されるよう保証する権限がある。しかしそこには、児童を一人の独立した人間（an independent person）として認め、彼の意見を十分取り入れることを保証するニードと、家族問題の解決にあたって児童に心理的な負担を与える危険性があり、両者のバランスに慎重な配慮が必要とされる。例えばケア命令が申請された場合、その手続きにおいて児童は常に訴訟当事者であり、裁判所は熟練ソーシャルワーカーを訴訟後見人（guardian ad litem ケア命令、指導監督命令、緊急保護命令、児童査定命令では必ず指名される）として指名することになる。訴訟後見人は手続きに際し児童を代弁しその利益を守ることが義務とされている。また児童には別の法的代理人（legal representation）を通じて意見を表明する権利があり、児童と訴訟後見人の間で同意が得られない場合、事務弁護士が児童本人より意見を求めることになる。<sup>24)</sup>

また裁判所は児童の福祉を最優先して考慮すべきであるという本法の理念は、裁判所制度の改革の中にもみられた。本法では「家庭裁判所」（family court）設立の社会的要請に配慮して、「家族手続き」（family proceeding 児童虐待に関するもので言えば、ケア命令、指導監督命令、8条命令が対象となる）が導入された。従来ケア命令や指導監督命令をだす権限は少年裁判所に委ねられていたが、治安判事家事裁判所（magistrates domestic court）に移され（少年裁判所の刑法手続きによる指導監督命令は除く）、将来「家族手続き裁判所」に改名されることに

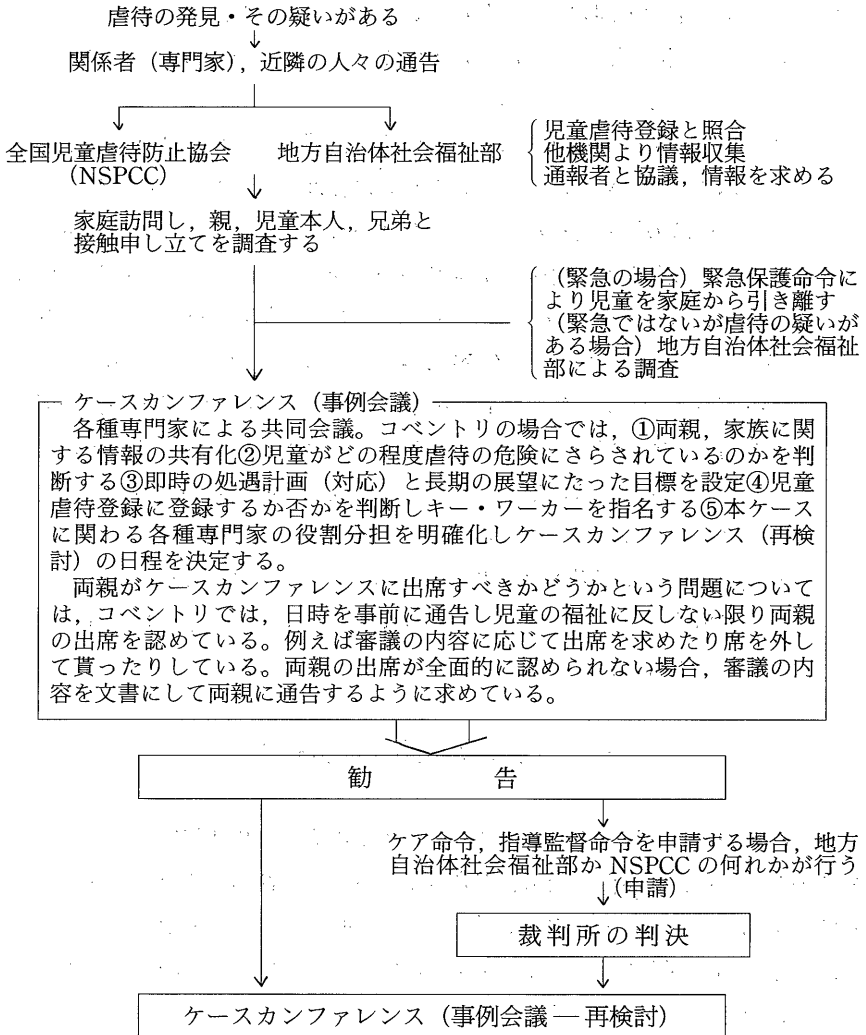
なる。確かに治安判事レベルでの権限の移行に過ぎないが、それは準刑法手続きから民事手続きの移行を意味し、これにより児童虐待の問題は犯罪ではなく家庭内の問題として対応されることになる<sup>25)</sup>。一貫した体系をもった家庭裁判所 (family court) の確立にはほど遠いものの、その方向へ歩みだしたと考えてよいであろう。

さらにもう1つ、裁判所には児童の問題に関する判断（裁判所命令の決定）の迅速化が求められていた。判断の遅れは児童にとって心理的負担が大きく、児童の福祉を損なうことになりかねない。この点について本法では、治安判事家庭裁判所、県裁判所 (county court)、高等法院 (high court) は、同一事件に対してともに判断をする権限を持つことになり、当事者はいずれに訴えを起こすかは自由となった (concurrent jurisdiction)。従ってケア命令を申請する場合、原則的には下級裁判所で虐待問題の対応に豊富な経験を有する治安判事の審理を受けることになるが、たとえば性的虐待の是非をめぐって高度の医療判断が迫られるような複雑なケースでは、その内容に応じて上級裁判所からはじめてもよいし、下級裁判所から上級裁判所に移されてもよい (92条)。これによりクリーブランド事件でみられたような、複雑なケースを治安判事が長時間かけて審理したり上訴手続きの煩わしさは省かれることになったのである。

## 5. 児童虐待に関わる諸命令

裁判所は虐待から児童を保護するために以下の命令を出す権限をもっている。公法の領域では、緊急保護命令、児童査定命令、ケア命令、指導監督命令（一時的ケア命令、一時的指導監督命令）、民法の領域では8条命令（居住命令、接触命令、特定問題命令、禁止手段命令）<sup>26)</sup>がある。尚、枚数の関係で本節では公法に限定して述べていく。

児童虐待への対応システム



出典；Coventry Child Abuse Review Committee, Child Abuse Procedure and Initial Management 1988 を参照に筆者なりに描いたものである。児童虐待への対応システムは地域によりかなりの相違が見られるので、標準的な対応システムの 1 モデルであると考えて貰いたい。

〔地方自治体の調査義務〕 家庭訪問した際に児童が虐待を受けている危険性がある場合、地方自治体（社会福祉部）は調査を行う義務が課せられている。該当要件は以下のとおりである。

- ① 地方自治体の管轄地域に居住するかあるいはそこで発見された児童が、著しい害（significant harm）を受けているかあるいはその危険性があると思われる（suspect）合理的な根拠がある場合（47条1項）。
- ② 地方自治体が申請した緊急保護命令が認められた場合（47条2項）。
- ③ 地方自治体の管轄地域に居住するかあるいはそこで発見された児童が、緊急保護命令の対象であるかあるいは警察の保護下（police protection）にあることが通告された場合。（47条1項）。
- ④ 「家族手続き」において裁判所が児童の環境を調査するように指示した場合（37条1項、付則3の17節）。
- ⑤ 教育監督命令の対象である児童がその指示に仲々従わないことが、地方自治体教育部より通告された場合である（付則3の19節）。

家庭訪問の際に虐待の危険性があるケースは①の要件が該当しよう。この調査の目的は、児童の最善の福祉を考えて今後の対応を地方自治体（社会福祉部）が判断するためのものであり、親が児童とのアクセスを拒否したり所在を知らせなかった場合（児童が虐待を受けている危険性が極めて強い）、裁判所命令による以外に児童の福祉を守ることができないと判断したなら、裁判所命令（緊急保護命令、児童査定命令、ケア命令、指導監督命令など）を申請しなければならないことになる<sup>27)</sup>。

ここで④のケース（37条）について少し触れておきたい。児童の福祉に関わる「家族手続き」において、児童の福祉から判断してケア命令・指導監督命令が出されたほうがよいと裁判所が判断したのであれば、地方自治体（社会福祉部）に児童の環境を調査するよう指示することができる。その場合地方自治体（社会福祉部）には①ケア命令あるいは指導監督命令を申請すべきか②児童あるいは家族にサービスあるいは援助を提供すべきか③他の如何なる行動をとるべきか、を判断する義務がある。地方自治体（社会福祉部）が裁判所命令を申請しないと決定した場合、その理由と、②及び③について現在及び今後取ら

れ得る処遇の詳細な内容を裁判所に伝えることが要請される。そしてさらに後日ケース再検討を行うべきかどうか判断が求められ、必要なら日時を決定するよう求められる。これらは裁判所の指示があつて 8 週間以内になさなければならない<sup>28)</sup>。

〔緊急保護命令 (44 条)〕 本命令は安全地命令に代わる新たな命令で、児童が虐待を受けている危険性が極めて高い (緊急) 場合に発給される。今回改正された理由はクリーブランド事件をみても分かるように、児童が虐待を受ける危険性が極めて高いという合理的な根拠もなく治安判事への一方的な申請で安全地命令が発給され、さらに最大限 28 日間も家庭から児童を親から引き離すにもかかわらず、親には不服申し立てをする権利が与えられてない。また安全地命令を得た者の権限・義務も明確にされていなかったからである。

(内容) 児童を虐待から予防するために、緊急に短期間、安全な場所へ移す命令であり、申請者には「親責任」が与えられる。期間は 8 日間で特別な理由のある限り 7 日間延長される。申請するにあたって関係者に事前通告する必要はない。しかし児童、親、「親責任」を有する人、本命令が出される直前まで児童と同居していた人は、緊急保護命令が発給されて 72 時間後に本命令の解除をもとめた申請を行う権利がある。

(申請者と基本要件) 申請は誰でもできるが、以下に諸条件のいずれかを裁判所が認めた場合に発給される。

- (1) 児童が著しい害を受ける危険性にあると信じる (believe であり suspect でない点に注意) 合理的な根拠を裁判所が認めた場合。その条件は、
  - ① 申請者あるいはそれに代わる者が提供した施設に児童を移さない場合、かあるいは
  - ② 児童をその時入所 (入院) している場所に留めておかない場合、のいずれかである。
- (2) 裁判所が地方自治体の申請を認めた場合で、その条件は、
  - ① 公的義務下で調査している地方自治体 (社会福祉部) が、児童が著しい害を受けているかあるいは、その危険性にあると思われる合理的な根

拠を示した場合、

- ② 地方自治体のアクセスが非合理的な理由で拒否され、調査が妨害されている場合、
  - ③ 児童へのアクセスが緊急事項として要請されることを信じる合理的な根拠を地方自治体もつ場合、
- (3) 全国児童虐待防止協会及びその職員の申請が認められた場合で、その条件は上述(2)の内容とほぼ同じである。全国児童虐待防止協会は調査に際し公的義務下にはないが、その権限は地方自治体と同様のものが与えられている。

申請者には「親責任」が与えられ、裁判所の指示に従って児童との合理的な接触の取り決めを決定することになる（虐待の疑いがある人との接触は禁止もしくは制限が加えられることもある）。またこの期間、裁判所は医療検査や精神医学検査等について指導を与える権限をもつ（申請者は裁判所の同意が必要）。しかし児童は、十分な理解力があり意志決定を伝えることができるならば、諸検査を拒否してもよい。ここで重要なことは、たとえ地方自治体に「親責任」が与えられても、児童の処遇について全責任が与えられたのではなく、裁判所の指導下（同意が必要）にあるということである<sup>29)</sup>。

さらに本法では新たな命令として児童査定命令が導入された。

[児童査定命令 (Child Assessment Order)] 本命令 (43 条) は児童を世話する人が調査に非協力的であるかあるいは緊急保護命令、ケア命令を申請するほど緊急のケースでない場合に発給される。申請者には「親責任」は与えられず裁判所の指示がない限り児童を家族から引き離すことはできない。継続期間は7日間、申請にあたっては関係者（児童、両親、「親責任」のある人など）に通告する必要がある、さらに本命令に係わるすべての人が出席して聴聞（full hearing）がなされた後に発給される。そして事前通告を受けたものは不服申し立てをする権利が認められている。

（申請者と基本要件）申請は、地方自治体（社会福祉部）、全国児童虐待防止協会とその職員に限られており、以下の諸条件を裁判所が認めた場合に発給さ



れる。

- (1) 申請者は児童が著しい害を受けているかあるいはその危険性にあると思われる合理的な根拠をもっており、
- (2) (1)で述べた根拠の真偽を申請者が判断しうるために、児童の健康あるいは発育状況、養育方法に関する査定が必要とされ、
- (3) 本命令がなければ、そのような査定が行いえないか満足のいくものとならないことを裁判所が認めた場合、である。

[ケア命令 (33, 34 条)・指導監督命令 (35 条)] ここでは、安全地命令と同様に問題が多いとされていたケア命令を中心に述べていくことにする。というのは旧ケア命令の下では親権が剝奪され地方自治体 (社会福祉部) に移るので、親と児童の接触についても地方自治体 (社会福祉部) の決定が最優先される傾向が強かったからである。

ケア命令 (新児童法の下で) が発給されると児童は強制的に家族から引き離され地方自治体の「care」(用語上の問題であるが「ケアを受ける」(in care) とは、ケア命令により地方自治体のサービスを受けている場合を指す) にはいるが、指導監督命令の場合は在宅のまま地方自治体 (社会福祉部) あるいは保護観察官の観察下におかれる。両命令の申請者は地方自治体 (社会福祉部) と「権限を付与された人」(authorised person-NSPCC) に限定され、本法以前には地方自治体教育部と警察にも申請する権限が与えられていたが、本法では削除された。NSPCC がケア命令を申請する場合、当該児童が居住する地域の自治体と協議することが求められる。また地方自治体 (社会福祉部) がケア命令、指導監督命令を申請している場合または当該児童が指導監督命令の対象となっている場合は申請できない<sup>30)</sup>。ケア命令の場合は親責任が申請者に与えられるが指導監督命令の場合は与えられない。両命令の効力は児童が 18 歳になるまで継続するが、17 歳に達すると発給はできない。尚、指導監督命令の有効期間は 3 年間 (原則的には 1 年間、延長の要請があればさらに 2 年間の延長が可能)。以下基本要件を例示するが、旧法と異なり「予防的視点」が導入されたのが本法の特徴である。

(基本要件) 本命令が発給されるには、以下の基本要件<sup>31)</sup>を申請者は立証しそ

れを裁判所が認めなければならない。

(1) 児童が著しい害 (significant harm) を受けているかあるいはその危険性があり、

(2) かつ実際の害あるいはそれを受ける危険性は以下の原因による。

① 本命令がなければ、通常親に期待される応分のケアを当該の親は児童に提供できないかあるいはその見込みのない場合、あるいは

② 児童が親の手に負えない場合、のいずれかである。

(ケア命令の申請段階) ケア命令、指導監督命令、8条命令は「家族手続き」の対象とされており (公法と民法の統合)、裁判所はケア命令の申請を受けた場合、ケア命令の代わりに指導監督命令をだしてもよいまたは8条命令のいずれかを選択してもよい。さらにケア命令の申請を裁判所が拒否もしくは延期させて、祖母あるいは叔父・叔母に対し居住命令をだすことや、ケア命令を拒否して指導監督命令と8条命令の組合せができるようになった。しかし児童が一旦ケア命令の対象となった場合、8条命令の中で申請が可能なのは居住命令だけであり、接触については8条命令 (接触命令) でなく34条命令で対応され、特定問題命令や禁止手段命令との組合せはできない<sup>32)</sup>。

(ケア命令の発給段階) ケア命令が発給されると地方自治体 (社会福祉部) に「親責任」が与えられ、児童のケースマネジメントについては地方自治体 (社会福祉部) に全権が委ねられる。但し①接触②拘禁的な処遇 (secure accommodation) ③名前の変更④1ヶ月以上児童を英国から他へ移すこと⑤他国への移住 (emigration) についての決定は、裁判所の同意が必要となる。ここでは①児童と親の接触について少し触れておきたい。

ケア命令下における児童との接触は34条で規定されているが、ここで注目すべきことはケア命令が出される前に、裁判所は地方自治体 (社会福祉部) の接触に関する取り決めあるいはその提案を考慮し、その取り決めについて訴訟当事者が意見を述べられるよう (ケア手続きへの参加の要請) に配慮しなければならないことが34条11項で規定されている。従来は命令が出された後に、そしてアクセスが地方自治体によって拒否された後に、裁判所の介入がなされるという事後処理的な対応であったが、事前協議によって裁判所はケア命令に

アクセスに関する特別な条件を付加することができるのである。つまりケア命令であっても親との合意に基づいて児童との接触に関する取り決めをしていくとする姿勢が伺える<sup>33)</sup>。

ケア命令が出された後の接触については、事前協議によってケア命令に特別な条件が付加されていない場合、34 条 1 項が適応され地方自治体（社会福祉部）は、親、後見人、ケア命令がだされる直前まで居住命令を有していた人、裁判所の保護（wardship）下で児童を養育した人と児童との合理的な接触を認めなければならない。つまり当事者の申請により裁判所が「合理的な接触」を判断することになる。また 34 条 6 項では地方自治体（社会福祉部）は児童の福祉を守るために接触を禁止する必要があることを満たせば（satisfy）、緊急事項として 7 日間以内で接触を禁止できる。さらに継続する場合には裁判所命令を得る必要がある<sup>34)</sup>。

最後に一時的ケア命令について若干触れておく。次のような状況において、虐待を受ける危険性から児童を守る為に裁判所は一時的ケア命令を発給することができる（38 条）。1 つはケア命令もしくは指導監督命令の申請がされたが裁判所によりその申請が延期された場合、もう 1 つは 37 条下で裁判所が地方自治体（社会福祉部）に強制命令の申請が必要か否かの調査を指示した場合（本節の「地方自治体の調査義務」を参照）である。本命令は全体として 8 週間を超えてはならない。本命令の権限はケア命令の場合とほぼ同じで地方自治体（社会福祉部）に「親責任」が与えられるが、親と児童の接触、医療及び精神医学検査、拘禁的な処遇については、裁判所の同意が必要となる<sup>35)</sup>。

尚、ケア命令の解除については、①地方自治体、児童、親責任を有する人の申請（解除）を裁判所が認めた場合②居住命令（8 条命令）を裁判所が発給した場合③児童が養子になる場合④養子縁組が解除された場合、がある。裁判所はケア命令の解除の申請に対し単にその是非を判断するのだけでなく、児童の最善の福祉となると判断すればケア命令を指導監督命令に変えたり 8 条命令を発給しても構わない（39 条）。親が居住命令を申請し認められれば事実上ケア命令の解除を意味する。しかし一旦申請すれば裁判所の許可なしに 6 ヶ月間は再申請できない。

## 6. 結 語

1989年児童法の積極的な側面を今まで述べてきたが、最後に本法に関する若干の懸念を掲げて結びにかえたいと思う。

本法の特徴は基本的理念のところで述べたように「家族福祉サービス」の重視、つまり「家庭における養育」の再確認であったと言える。しかし「家庭における養育」という概念は、福祉サービス提供における国家責任の縮小と民営化にみられる「家族の役割と責任の強化」、婦人労働力の「家庭内封鎖」(domestication)と軌を一にするものである<sup>36)</sup>。例えば児童ケア全般をみても家族的ケアが中心となり、まず養子縁組や里親委託で対応しそれが不可能な場合は施設入所を行うという原則がほぼ確立しており、従来の施設入所中心の時期から大きな転換を示している<sup>37)</sup>。本法では養子縁組や里親委託もしくは施設入所のいずれの場合でも、地方自治体は児童の希望と感情を確かめ、文化、宗教、人種、言語などの背景に十分注意を払わねばならないことが明記されている(22条5項)。しかし財源的事情により政府の負担が大きい施設入所から養子縁組や里親委託への移行を意味するのであれば、「児童の人権尊重」も空言でしかないし、とりわけ児童虐待の場合、親と地方自治体の優れたパートナーシップを掲げて、結果的には「親責任」を満足に果たし得ない親に児童の養育を押し付けることにもなりかねない。本法の理念が具体化されるには、財源的裏付けが十分に保証される必要があろう。

虐待問題に絞ってみた場合、旧法とは異なり裁判所命令の基本要件が「虐待の予防」にまで広げられたことは評価してよい。しかし「虐待の予防」は「今後虐待を受ける危険性(可能性)」を判断するものであり高度の専門性を必要とするが、はたして裁判所(治安判事)がどこまで対応できるか疑問である。裁判所改革によりケースの内容(複雑さ)に応じて上級裁判所に訴えを起してもよいが、一般的にはケア命令と指導監督命令の申請は治安判事家事裁判所で扱われることになる。たとえば「応分な親のケア」(reasonable parental care)とか「親の応分なケアの水準」という用語がみられるが、親の子に対する養育方法・内容は多様であり、何を基準にして「応分な親のケア」とそうで

ない親のケアつまり「虐待の危険性」を判断するのが問題である。その場合、虐待の疑いがもたれた者のパーソナリティや行動様式、過去の生い立ちまでが判断の対象となるのではないか（人権侵害）という懸念がある。虐待を予防するには、親、児童、地方自治体、裁判所の間で優れた協力関係を築く必要があり、とりわけ虐待問題を扱うソーシャルワーカーはいうまでもなく治安判事にも高度の専門性が必要とされるはずである。

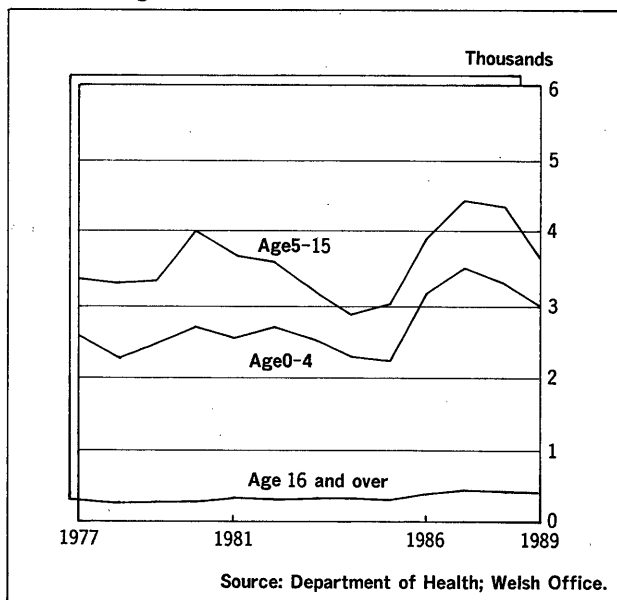
最後に、1989 年児童法に基づいて地方自治体は 1991 年 10 月から新たな児童ケア施策・実践を開始するが、それと同時に法制度上の不備や問題点についての指摘が現場から寄せられることになるであろう。この点についてのフォローは今後の研究課題としたい。

## 註

- 1) ユニセフ『児童の権利に関する条約（仮訳）』ユニセフ駐日代表事務所，1991。
- 2) ユニセフ，前掲書。
- 3) 「子どもの権利条約」における児童虐待への対応については、許斐有「子どもの権利条約と児童福祉の課題」，社会問題研究第 41 巻，第 1・2 合併合通巻第 106 号，1991，を参照。
- 4) 拙稿「英国児童虐待研究 その 1」，仏教大学大学院研究紀要第 19 号，1991 年。
- 5) 三田池宣子「イギリスにおける児童保護立法の展開」，田中英夫（編）『英米法の諸相』東京大学出版会，1980 年，p. 398
- 6) 児童が虐待されているかもしくはその危険性が極めて高い（緊急）場合，如何なる人でも治安判事に児童を安全な場所へ移し保護することを請求できる。本命令の有効期間は最大限 28 日間で請求にあたっては一般的に 1969 年児童少年法第 1 条 2 項の基本要件（①その者の適切な発達・健康が避けるにもかかわらず害されまたはなおざりにされていること，もしくは虐待されていること②その者の属する世帯の他の子どもが前記の要件に該当していること③児童虐待の罪などで有罪判決を受けた者と同一世帯に属していること④その者が道徳的危険性にさらされていること⑤親または後見人の監督・統制がその者に及ばないこと⑥その者の年齢，能力，素質にふさわしい有効な全日教育を受けていないこと⑦その者が後見人を除く罪につき有罪であること）のいずれかに該当する合理的な根拠が必要となる。この基本要件は旧ケア命令の申請にも該当する。
- 7) Cooper. D. M and Ball. D(1987)，*Social Work and Child Abuse*, Macmillan, 1987, pp. 12-13

8)

England & Wales



資料；Social Trends 21 1991 Edition, HMSO, 1991

- 9) *House of Commons Social Services Committee ; Children in Care*, HMSO, 1984.  
小松隆二『イギリスの児童福祉』慶應通信, 1989年, p. 78
- 10) *Review of Child Care Law*, HMSO, 1985, pp. 1-5
- 11) *The Law on Child Care and Family Services*, Cm. 62, HMSO, 1987, pp. 1-3
- 12) 詳細は, 桑原洋子「イギリスにおける児童の性的虐待と社会サービス — 1988年委員会報告を中心に —」『季刊社会保障研究』27巻2号, 1991年, pp. 169-189を参照。
- 13) *Report of Inquiry into Child Abuse in Cleveland 1987*, Cm. 412, HMSO, 1988, p. 174
- 14) Ball. C(18.8.1988), “The Child must be heard” Learning from Cleveland, *Community Care*, pp. 24-25
- 15) *Cleveland Report*, op.cit., p. 173
- 16) Gledhill. A and others(12.1989), “Who Cares?” Center For Policy Studies, pp. 22-26
- 17) 浜野一郎, 大山博(編)『パッチシステム』全国社会福祉協議会, 1988年, p. 28
- 18) *Cleveland Report*, op.cit., p. 173
- 19) *ibid*, p. 246

- 20) 1989 年児童法全体の概要については、許末恵「英国の 1989 年児童法」海外社会保障情報, No95, 社会保障研究所, 1991 年 pp. 13-23 を参照。
- 21) 新児童法の理念と矛盾する表現かもしれない。ここで言いたかったことは、旧法下では裁判所命令が出されると地方自治体（社会福祉部）の権限が強くなり、児童や親の人権に対する配慮が欠けるような介入がなされる傾向があり、それに対し公正な介入（社会福祉部）の下で虐待から児童を保護できるように裁判所が調停に乗り出した、ということであり、以下の文脈で理解して頂けると思う。
- 22) Department of Health, *An Introduction to the Children Act 1989*, HMSO, 1989, p. 1
- 23) *ibid*, pp. 9-10
- 24) *ibid*, p. 4
- 25) *ibid*, p. 15
- Ball. C(1990) "The Children Act 1989" in the P. Carter, T. Jeffs and M. Smith (ed) *Social Work and Social Welfare Yearbook 2 1990*, Open University Press, 1990, p. 7
- 26) ① 接触命令 (contact order) 児童と同居するかもしくは同居する予定の人は、児童が本命令で指名された人を訪問したりもしくはその人と滞在したり、あるいは別の方法で両者がお互いに接触することを認めるよう要請する命令。
- ② 禁止手段命令 (prohibited steps order) 児童に対する親としての責任を果たす為に親が取り得る手段 (step) であり、それが本命令で特定されたものであれば、裁判所の承認なしに如何なる者もその手段を取ることを禁止する命令。
- ③ 居住命令 (residence order) 児童と同居する予定の人に関してなされる取り決めに定める命令。
- ④ 特定問題命令 (specific issue order) 児童に対する親としての責任の何れかの側面に関して生じた、もしくは生じる可能性のある特定の問題を決定するために指示を与える命令。
- 27) Department of Health, *op. cit.*, p. 60
- 28) Allen. N(1990), *Making Sense of The Children Act 1989*, Longman, p. 122
- 28) *ibid*, pp. 85-91
- 30) *ibid*, pp. 106-107
- 31) 本命令の基本要件の中にみられた害 (Harm) という用語は、①虐待 (ill-treatment) 性的虐待と非身体的な虐待も含まれる) ②健康 (health) あるいは発達 (development) の障害を意味しており、それが「著しいこと」(significant) を裁判所が判断することになる。
- 32) Allen. N, *op.cit.*, pp. 129-131
- 33) *ibid*, pp. 121-122

34) *ibid*, p. 123

35) *ibid*, pp. 133-134

36) 毛利健三「サッチャーリズムと社会保障」, 東京大学社会科学研究所編『転換期の福祉国家』, 東京大学出版会, 1988, p. 211

37) 小松, 前掲書, pp. 76-83